

INDAGINE SUI PROBLEMI ECOLOGICI
DELLA REGIONE

PROBLEMI ORGANIZZATIVI
DEI CONSORZI DI DEPURAZIONE DELLE ACQUE:
PRIME PROPOSTE PER UNA NORMATIVA NAZIONALE

ires



INDAGINE SUI PROBLEMI ECOLOGICI
DELLA REGIONE

PROBLEMI ORGANIZZATIVI
DEI CONSORZI DI DEPURAZIONE DELLE ACQUE:
PRIME PROPOSTE PER UNA NORMATIVA NAZIONALE

Gennaio 1974

ires

INDAGINE SUI PROBLEMI ECOLOGICI DELLA REGIONE

PROBLEMI ORGANIZZATIVI DEI CONSORZI DI DEPURAZIONE DELLE ACQUE : PRIME PROPOSTE PER UNA NORMATIVA NAZIONALE

I N D I C E

1. PROBLEMI DELL'ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DEL RISANAMENTO DELLE ACQUE.	pag.	1
1.0. Premessa.	"	1
1.1. L'organizzazione comprensoriale della depurazione delle acque	"	2
1.2. Rapporti fra Stato e Regione	"	5
2. DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA DI NUOVA NORMATIVA NAZIONALE	"	8
2.1. Campo d'applicabilità della legge	"	8
2.2. Disciplina degli scarichi	"	8
2.3. Organizzazione territoriale	"	10
2.3.1. Il Comitato Nazionale delle Acque	"	10
2.3.2. Gli organismi di bacino	"	13
2.3.3. L'articolazione territoriale a livello regionale e sub-regionale	"	15
2.4. Procedura di concessione dei permessi di scarico	"	18
2.5. Sanzioni	"	20
2.6. Norme finanziarie	"	20
2.7. Il Censimento e il piano di depurazione	"	22
2.8. Organi tecnici e di vigilanza	"	23

APPENDICE : Schema di primo approccio delle principali linee di una normativa nazionale sulla tutela delle acque dagli inquinamenti.

1. PROBLEMI DELL'ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DEL RISANAMENTO DELLE ACQUE

1.0. Premessa

La presentazione di proposte per la formulazione di una legge nazionale per la tutela delle acque, trova giustificazioni, ormai ampiamente motivate, nelle notevoli lacune della legislazione in atto. In questo quadro, le iniziative regionali volte a regolamentare la materia, pur avendo un'importanza notevole, non possono sostituire l'iniziativa del Parlamento. Infatti, le regioni possono legiferare solo nel quadro della normativa in atto, quindi il loro intervento può soprattutto mettere ordine e dar coordinamento alle leggi esistenti, ma non colmare le loro lacune.

Appare necessario che le regioni partecipino alla elaborazione della nuova legge, in modo che le strutture previste da questa siano conformi alle esigenze di decentramento, di cui le regioni sono espressione e che trovano fondamento in ragioni sia di principio che di funzionalità.

In questo quadro assumono allora importanza fondamentale i problemi connessi all'individuazione dei livelli di decentramento ed i ruoli ad essi connessi.

Per questa ragione, prima di iniziare la descri-

zione sistematica delle proposte per la nuova normativa, si ritiene opportuno esaminare alcuni dei problemi più importanti riguardanti il ruolo che essa dovrebbe assegnare agli enti locali.

1.1. L'organizzazione comprensoriale della depurazione delle acque

Come è noto, si ricorre prevalentemente all'adozione di impianti di depurazione comprensoriali, nella misura in cui i singoli comuni da servire hanno dimensioni ridotte. Aggregando più comuni è perciò possibile ottenere delle economie di scala nella costruzione e nella gestione degli impianti, con vantaggi anche sul piano dell'efficienza organizzativa.

Occorre tuttavia osservare che l'allacciamento all'impianto di depurazione collettiva delle singole reti fognanti richiede costi notevoli su cui influisce, oltre che la distanza da coprire con l'allacciamento, anche la situazione geomorfologica del territorio.

Pertanto l'area entro cui è conveniente la costruzione di un unico depuratore al servizio di più sistemi fognanti è alquanto limitata e, generalmente, piuttosto inferiore a quella di un'area ecologica(1).

(1) - Ad esempio nello studio per il Comprensorio biellese l'IRES prevede la costruzione di 9 depuratori. L'impianto di Varedo serve una zona di 5.373 ettari, che comprende sette comuni dell'alto Milanese che hanno una popolazione complessiva di 100 mila abitanti.

L'area servita da un impianto di depurazione delle acque appare minore di quella ritenuta utile -per giungere ad un accettabile livello tecnico-economico- per servizi di altro tipo, quali la raccolta dei rifiuti.

Si deve inoltre considerare che per la pianificazione territoriale nel suo complesso, di cui il sistema di depurazione delle acque è un elemento, la dimensione prescelta è quella dell'area ecologica, generalmente assai superiore a quella coperta da un singolo sistema di fognature, più depuratore.

E' possibile perciò individuare numerosi servizi che vanno dall'assistenza sanitaria, ai trasporti locali e all'urbanistica, che necessitano di dimensioni territoriali prevalentemente superiori a quelle del singolo comune, ma che sono diverse fra loro. Conseguentemente, per evitare il disordine che si verificherebbe dando vita ad istituzioni specializzate per ognuno di questi servizi, è necessario individuare un livello territoriale che li comprenda tutti, in un disegno di organizzazione comprensoriale coerente e funzionale.

Tale livello territoriale è dato, come si è detto, dall'area ecologica. Anche per la depurazione comprensoriale delle acque è razionalmente ipotizzabile una soluzione di governo a livello di area ecologica, per quanto concerne gli aspetti della gestione del servizio.

Infatti il carattere omogeneo dell'area ecologica (1) è di natura economico-urbanistica e gli interventi per il risanamento ambientale presentano strette connessioni con l'organizzazione del territorio. Va poi considerato che per ragioni di funzionalità dello stesso servizio di depurazione delle acque appare spesso opportuno riunire in un'unica organizzazione più impianti di depurazione.

Ciò può consentire, trattandosi per lo più di piccoli impianti che richiedono un impiego saltuario di personale, di utilizzare meglio il personale stesso per l'esercizio degli impianti, realizzare economie e miglioramenti dell'efficienza nella gestione amministrativa e nell'esecuzione dei controlli (ad esempio, unificando una serie di depuratori in una unica gestione può divenire economico istituire e gestire un laboratorio di analisi sufficientemente attrezzato).

(1) - Per la definizione di "area ecologica" l'elaborazione dell'IRES è partita evidenziando alcuni poli industriali e individuando attorno ad essi delle aree di pendolarità del lavoro. Tali poli industriali sono stati prospettati quindi, con un successivo procedimento logico, quali poli-sociali, ossia come centri "in cui sono presenti a livello abbastanza elevato, tutte le istituzioni inerenti alla vita della società; pertanto oltre alle abitazioni, alle istituzioni per il lavoro, anche le istituzioni per l'amministrazione, per la finanza, per l'educazione, per la sanità e il tempo libero. Intorno al polo può quindi essere individuato un territorio, per il quale le funzioni anzidette possono essere esercitate, per cui è per la popolazione complessiva dell'area costituita dal polo e dal suo territorio di irraggiamento attuale e possibile, che vanno dimensionate le anzidette istituzioni ed è l'intero territorio dell'area che dovrà essere organizzato attraverso la specializzazione funzionale delle parti che lo costituiscono e la

1.2. Rapporti fra Stato e Regione

L'organizzazione degli interventi per il risanamento delle acque esige di essere coordinata da un lato, alle altre funzioni della regione in materia di organizzazione del territorio, e dall'altro all'azione che gli organismi di bacino (già operanti, oppure previsti, secondo il modello preconizzato dalla Commissione De Marchi, di estensione di quest'istituto a tutti i bacini o gruppi di bacini del territorio nazionale) svolgono ad un livello più ampio della regione stessa, per la gestione delle risorse idriche e la tutela dell'assetto idrogeologico. Ciò determina una contraddizione, la quale, in realtà, sussiste nella misura in cui gli organismi di bacino non coincidono con i limiti amministrativi della regione; sorge conseguentemente il problema di quale di tali due istanze debba essere privilegiata. Preciso che tale contrasto, anche se non annullato, può essere, nondime-

segue nota (1) pag. prec.

creazione di forti interdipendenze fra le stesse". Questa configurazione delle funzioni delle aree ecologiche che consente di definirle perciò "come aree socialmente e territorialmente integrate le cui specializzazioni funzionali degli elementi costitutivi intervengono a formare un'unità internamente differenziata".

Cfr.: Rapporto dell'IRES per il piano di sviluppo del Piemonte, pagg. 981-982, Torino 1967.

no attenuato inserendo l'amministrazione delle acque in un rapporto dialettico fra esigenze di coordinamento d'ordine fisico, che trovano la loro espressione territoriale unitaria nel bacino idrografico, ed esigenze di coordinamento d'ordine politico amministrativo, che trovano la loro espressione nella regione, occorre dire che gli orientamenti sulla legislazione in materia di depurazione delle acque che sono maturati nel corso del dibattito "de jure condendo" sono abbastanza concordi nel prevedere modalità d'intervento tali da far risultare il decentramento a livello regionale, come scelta più funzionale, non solo sotto il profilo amministrativo e politico, ma anche sotto il profilo tecnico, rispetto al decentramento per comprensori idrografici. Occorre infatti considerare che ormai, i limiti di accettabilità sono stabiliti con valori uniformi per tutto il territorio nazionale, unicamente differenziati per tipo di risorsa idrica da tutelare (acque costiere, acque fluenti interne, specchi lacuali e fognature); conseguentemente la differenziazione delle politiche di organizzazione della difesa a livello di bacino perde molto del suo significato. Infatti, una volta stabiliti dallo Stato limiti d'accettabilità uniformi per tutto il territorio nazionale, il compito decisionale più importante che resta agli altri enti è quello di stabi

lire la combinazione ottimale degli impianti necessari per garantire il rispetto di tali limiti. Ma le variabili per la risoluzione di tale problema sono soprattutto di carattere economico-urbanistico, per cui appare evidente la preminente competenza della regione.

Sono soggette a tale legge tutte le acque, sia pubbliche che private, interne e costiere, superficiali e sotterranee, naturali e artificialmente derivate e innalzate.

2.2. Disciplina degli scarichi

Ogni scarico nelle acque è subordinato ad un permesso (vedi 5.4.), che dovrà essere dato, dopo aver accertato che detto scarico è conforme ai limiti di accettabilità, ai cui si deve apporre e che i sistemi di depurazione adottati offrono sufficiente garanzia.

Col regolamento di attuazione della legge, da emanarsi con decreto ministeriale entro tre mesi dalla sua entrata in vigore, verranno fissati i limiti di accettabilità a cui dovranno adeguarsi gli scarichi.

Tali limiti saranno uniformi per tutto il territorio nazionale e saranno stabiliti in modo differenziato, secondo le seguenti categorie di acque di ricezione:

2. DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA DI NUOVA NORMATIVA NAZIONALE

2.1. Campo d'applicabilità della legge

La legge tutela le acque al fine di garantire la salute pubblica, le attività produttive, la flora e la fauna e l'ambiente naturale.

Sono soggette a tale legge tutte le acque, sia pubbliche che private, interne e costiere, superficiali e sotterranee, naturali o artificialmente derivate e incanalate.

2.2. Disciplina degli scarichi

Ogni scarico nelle acque è subordinato ad un permesso (vedi 5.4.), che dovrà essere dato, dopo aver accertato che detto scarico è conforme ai limiti di accettabilità, di cui si dice appresso e che i sistemi di depurazione adottati offrono sufficienti garanzie.

Col regolamento di attuazione della legge, da emanarsi con decreto ministeriale entro tre mesi dalla sua entrata in vigore, verranno fissati i limiti di accettabilità a cui dovranno adeguarsi gli scarichi.

Tali limiti saranno uniformi per tutto il territorio nazionale e saranno stabiliti in modo differenziato, secondo le seguenti categorie di acque di recapito:

acque costiere;
acque interne fluenti;
fognature;
specchi lacuali.

Nello stesso decreto d'attuazione verranno anche indicate le sostanze di cui è vietato lo scarico e quelle di cui, per ragioni di tutela delle acque, della salute e dell'ambiente è vietato l'uso.

Il Governo inoltre, su proposta del Comitato nazionale delle acque (vedi 5.3.1.), potrà aggiornare periodicamente tali elenchi.

Per le sostanze di cui è vietato lo scarico delle acque, i comuni e i consorzi di depurazione provvederanno per lo smaltimento e la distruzione.

I limiti di accettabilità dovranno essere stabiliti tenendo conto della necessità di conciliare l'esigenza del miglioramento della qualità delle acque con le risorse tecniche e finanziarie disponibili. Perciò gli standard potranno essere riveduti tenendo conto dei progressi nel frattempo intervenuti nella tecnica di depurazione e dei mutamenti della situazione idrologica, alla scadenza del periodo di durata della loro validità che è di 5 anni.

(Tale durata andrà comunque stabilita, tenendo conto dell'entità degli investimenti, della durata degli impianti e dei tempi tecnici necessari all'entrata in funzione della legge).

Sono vietate le immissioni di effluenti in falda.

E' vietata la diluizione degli effluenti prima della loro immissione nelle acque di recapito.

2.3. Organizzazione territoriale

2.3.1. Il Comitato Nazionale delle Acque

Presso la Presidenza del Consiglio è istituito il Comitato nazionale delle acque. Esso è presieduto dal Presidente del Consiglio oppure da un membro del Governo da lui designato; è composto da tecnici e da esperti della Pubblica Amministrazione nominati dal Governo. A far parte del Comitato vengono, inoltre, chiamati il Magistrato per il Po, il Magistrato alle acque e i provveditori alle opere pubbliche, per le regioni dove non operano i due Magistrati.

Il Comitato nazionale delle acque è un organismo i cui compiti abbracciano tutti i settori del problema delle acque.

Il suo pieno funzionamento presuppone perciò una revisione degli altri aspetti della gestione delle acque, attraverso idonee modifiche al T.U. delle acque e alla legge sulle opere idrauliche.

Tali modifiche devono portare ad un'impostazione unitaria del problema delle acque. Di tale nuova impostazione, la costituzione del Comitato nazionale rappresenta la

prima fase (1).

Alcuni dei compiti del Comitato riguardano gli aspetti generali delle acque, quali:

- a) l'elaborazione tecnica del piano quinquennale delle acque;
- b) il coordinamento e la direzione dei piani di bacino;
- c) il coordinamento, la direzione e il controllo dell'attività dei Magistrati di bacino e delle regioni in attuazione alle future leggi sulle acque e delle altre iniziative in ordine alla gestione delle acque e alla difesa idrogeologica del territorio, secondo le linee del piano delle acque;
- d) il coordinamento dell'attività censuaria svolta dagli uffici provinciali del Genio Civile, in ordine alla formazione del Catasto delle utenze idriche e la direzione e il coordinamento di tutte le altre notizie che

(1) - Il problema dei rapporti fra Stato, Bacini, Regioni si pone con particolare intensità per gli aspetti della gestione delle risorse idriche e dell'assetto idrogeologico. In questi settori infatti il significato territorialmente unitario espresso dai bacini idrografici ha un indubbio peso e deve debitamente esser tenuto in conto nell'organizzazione territoriale della politica riguardante questi stessi settori. Tuttavia la funzionalità del modello organizzativo non sarebbe adeguatamente garantita, se prevalesse un'eccessiva tendenza accentratrice a livello di bacino, a scapito dei singoli comprensori regionali. Circa la posizione dell'IREs su tali problemi cfr.: Prime indicazioni sui problemi della difesa idrogeologica in Piemonte, Torino 1969 (edito a cura dell'Unione delle Province Piemontesi). L'irrigazione in Piemonte, Torino 1973 (edito a cura dell'Assessorato all'agricoltura della Regione Piemonte).

si renderanno necessarie in ordine all'applicazione, sia di questa legge che delle altre nuove leggi sulle acque;

- e) il parere e le proposte sugli interventi finanziari dello Stato, delle Magistrature e delle regioni in materia di acque comprese nella presente legge e nei T.U. acque e T.U. opere idrauliche.

Si tratta perciò di una serie di compiti che potrebbero anche giustificare la costituzione del Comitato nazionale delle acque, mediante una legge apposita.

Altri compiti prevedibili per detto Comitato sono invece specificamente rivolti alla lotta agli inquinamenti.

Essi sono:

- a) redazione sulla base dei piani regionali, del piano nazionale di risanamento;
- b) raccolta delle informazioni presso gli organismi locali sull'andamento degli inquinamenti e i risultati della depurazione;
- c) controllo della rispondenza dei progetti regionali rispetto alle esigenze della lotta agli inquinamenti e controllo della loro effettiva realizzazione;
- d) definizione e aggiornamento dei limiti di accettabilità degli scarichi e indicazioni dell'entità del fabbisogno finanziario necessario.

L'insieme di tali contenuti viene raccolto in un do-

cumento programmatico elaborato con periodicità quinquennale e consegnato al Governo e al Parlamento per le decisioni di rispettiva competenza.

Si può ritenere opportuno un parziale decentramento dei compiti di controllo e di raccolta di informazione, prima specificati secondo le modalità che verranno indicate più avanti.

Vengono tralasciate, in questa sede, le indicazioni di dettaglio sulla struttura e l'organizzazione del Comitato nazionale delle acque, il quale dovrebbe avvalersi della consulenza tecnica e scientifica dei vari organismi di ricerca italiani e stranieri, sulla base, però, di precisi programmi di studi e ricerche.

2.3.2. Gli organismi di bacino

Come si è più volte accennato, gli organismi di bacino, pur avendo un fondamentale ruolo nella gestione delle risorse idriche in generale, non sembra possano avere un precipuo interesse nel settore della lotta agli inquinamenti.

Si può, al massimo, assegnare a tali organismi un ruolo accessorio in questo settore, nella misura in cui la tutela della qualità delle acque, contrae rapporti con gli altri aspetti della loro gestione. Pertanto appare op

portuno che gli organismi di bacino dispongano in ogni momento dell'informazione sulle condizioni qualitative delle acque di loro pertinenza. (1).

Ciò consente loro, pertanto, di fare da collegamento fra regioni e Comitato nazionale delle acque, nella raccolta e nel coordinamento dei dati relativi all'andamento dell'applicazione delle direttive sulla tutela delle acque.

Infine appare opportuno considerare l'ipotesi che gli organismi di bacino effettuino un controllo sull'attività delle regioni sull'applicazione delle direttive statali nella lotta agli inquinamenti.

In questa sede, non si tratterà dei problemi riguardanti la struttura e le funzioni degli organismi di bacino, trattandosi di problemi connessi alla revisione delle leggi sulle acque e le opere idrauliche.

Si può soltanto ricordare che attualmente operano due organismi di bacino, rispettivamente per il Po e i corsi d'acqua delle Venezie mentre altrove tali competenze sono affidate ai provveditorati regionali alle opere pubbliche. Tali strutture potrebbero essere investite anche di questi compiti previsti dalla presente proposta di normativa sulla tutela delle acque in attesa di una apposita legge che dovrà rendere più organiche tali funzioni, assicurando nel contempo collega-

menti funzionali con le regioni. Va ricordato che secondo le attuali tendenze de jure condendo, alle regioni dovrebbe essere garantita una diretta partecipazione alla gestione degli organismi di bacino (1).

2.3.3. L'articolazione territoriale a livello regionale e sub-regionale

Per la costruzione di depuratori i comuni sono tenuti a consorzarsi fra loro, nella misura in cui ciò è possibile e conveniente (2).

Le regioni, entro un anno dall'approvazione della legge qui proposta, dovranno approntare un piano quinquennale di risanamento delle acque, comprendente l'organizzazione comprensoriale della depurazione degli scarichi civili,

-
- (1) - Agli organismi di bacino dovrebbe essere demandato, dalla nuova legge sulla gestione delle acque, il compito di formulare, d'intesa con le regioni del loro comprensorio, il piano delle acque del bacino stesso, da inviare successivamente al Comitato Nazionale delle acque, insieme a tutte le altre informazioni occorrenti per redarre il piano regionale.
- (2) - Si pone il problema dell'obbligatorietà della costruzione dei depuratori. Il fissare in modo tassativo tale obbligatorietà, soprattutto, senza conoscere a priori i costi che l'assolvimento di tale compito comporterebbe per le finanze pubbliche, può essere, se non altro, velleitario. Di fronte ad un fabbisogno di spesa superiore alle disponibilità finanziarie degli enti pubblici, tale obbligo verrebbe perciò disatteso.
- Appare allora più conveniente mantenere questo disegno di depurazione globale, come obiettivo a cui tendere, con approcci successivi attraverso i vari piani quinquennali di risanamento, in cui l'impiego delle limitate risorse finanziarie dovrà essere orientato, operando una selezione individuando una scala di priorità fra le soluzioni più bisognose d'intervento. La costruzione dei depuratori diverrebbe obbligatoria, seguendo questa linea, solo per le situazioni previste dal piano e nei tempi da questo previsti.

indicando la localizzazione e le dimensioni degli impianti (la popolazione di riferimento dovrà essere quella prevista, in base ai documenti della programmazione regionale all'anno 1990) e la spesa necessaria.

Il Parlamento, sentito il comitato nazionale delle acque, elaborerà sulla base dei vari piani regionali, un piano nazionale contenente l'impegno vincolante di spesa per lo Stato.

Per la costituzione dei consorzi di depurazione le regioni consulteranno i comuni interessati. Nella formazione dei comprensori di depurazione si dovrà tenere conto del fatto che l'organizzazione della depurazione va inserita nel contesto globale della politica urbanistica.

Pertanto laddove già esistono consorzi di comuni costituiti su basi comprensoriali idonee per dar luogo ad aree omogenee di pianificazione territoriale (aree ecologiche, circondari, ecc.), questi assumeranno anche i compiti inerenti allo sviluppo della rete di depuratori, mentre nella formazione dei consorzi dove non esistono, si dovrà seguire nei limiti del possibile, il disegno di articolazione territoriale, secondo i comprensori previsti dal piano regionale di sviluppo.

La partecipazione ai consorzi è obbligatoria, per i co

segue nota (2) pag. prec.

I piccoli agglomerati dovrebbero, preferibilmente, essere esclusi dall'obbligo di costruire depuratori intercomunali, avendo problemi, a questo riguardo, tecnici più semplici, risolvibili localmente in modo economico.

muni che ne sono chiamati a far parte.

Gli organismi consortili devono avere i seguenti requisiti:

- rappresentatività delle comunità locali;
- capacità di assumere rapidamente le decisioni operative rese necessarie dall'evolversi delle situazioni;
- presenza di un sistema di controlli pubblici non paralizzanti ma efficaci e funzionali;
- obbligatorietà;
- potere di esplicare le molteplici funzioni connesse al ruolo di ente di programmazione globale, sia pure su un comprensorio territorialmente limitato;
- potere di tassare gli scarichi.

L'esame della normativa in atto (soprattutto la legge comunale e provinciale e il R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578) sembra mostrare che utilizzando le leggi vigenti è alquanto problematico realizzare i primi punti elencati, mentre non è possibile realizzare l'ultimo.

Conseguentemente il tema dell'organizzazione consortile è fra quelli che richiedono più profonde innovazioni legislative, con soluzioni che vanno ricercate da parte di esperti di diritto, non trascurando il rischio che alcune di esse possano innovare rispetto alla Costituzione che fissa espressamente all'art. 114 qual'è la ripartizione della Repubblica in enti locali creandone di fatto

un altro, che non essendo previsto dalla Costituzione stessa si porrebbe automaticamente al di fuori della legge.

Comunque, come si dirà più avanti, è indispensabile che la nuova legge preveda almeno il potere delle regioni o degli enti da esse delegate di imporre contributi di depurazione delle acque agli utenti delle medesime.

2.4. Procedura di concessione dei permessi di scarico

L'assegnazione delle competenze in materia di concessione dei permessi di scarico pone alcuni problemi, sia di principio che d'ordine pratico. Infatti appare opportuno che la Regione abbia un potere d'indirizzo, dati anche i collegamenti esistenti fra questo ed altri settori della politica del territorio, mentre nel contempo non si può negare una competenza in materia, agli altri enti locali e, in particolare, alle province che, avendola fin qui esercitata con risultati condizionati soprattutto dallo scarso potere loro concesso, hanno una notevole esperienza amministrativa e tecnica che non va dispersa, ma, al contrario, valorizzata.

Pertanto la nuova legislazione dovrebbe prevedere un sistema di poteri che, assicurando alle regioni il potere d'indirizzo e l'intervento diretto per i problemi più gravi ed importanti, desse le altre competenze agli enti

locali minori, sia attraverso il sistema della delega che con il riconoscimento, se il caso, di poteri diretti.

In pratica si potrebbe procedere operando una prima distinzione, sulla base di parametri opportunamente scelti, fra scarichi di rilevante significato ecologico (ad esempio, quelli derivanti dall'insediamento di una grande industria, di una centrale elettrica, ecc.), tali per ciò da costituire singolarmente un cospicuo fattore di turbamento dell'ambiente entro un raggio abbastanza ampio, e scarichi di interesse più circoscritto, per le dimensioni dell'azienda e per un più accentuato carattere di routine dei connessi problemi di depurazione.

Nel primo caso la Regione conserverebbe una competenza diretta, mentre nel secondo caso tale competenza potrebbe essere assunta dalla Provincia.

Per quanto riguarda gli scarichi nelle fognature, in linea di massima dovrebbero essere conservate le attuali competenze dei comuni, fatta eccezione per i grossi complessi industriali, il cui allacciamento comporterebbe vaste ripercussioni sugli impianti di depurazione.

Per questi casi, si potrebbe valutare l'opportunità di procedure per la formulazione della convenzione fra industria ed ente gestore del depuratore, a cui fosse assicurata, in qualche modo, la partecipazione della Re-

gione.

Gli scarichi delle case isolate e dei piccoli agglomerati dovrebbero essere regolati dalla normativa vigente.

2.5. Sanzioni

Per i trasgressori devono essere previste pene pecuniarie piuttosto elevate e pene detentive, in caso di recidiva o in caso di degradazione anche temporanea delle acque (moria di pesci, danni gravi alla vegetazione, perdata della possibilità di uso potabile, produttivo e balneare).

Le pene si applicano, sia a coloro che scaricano senza autorizzazione che a quanti, pur essendo autorizzati, effettuano scarichi senza rispettare i limiti di accettabilità.

2.6. Norme finanziarie

Il finanziamento della depurazione potrebbe seguire due vie: una consistente nel tassare gli scarichi in base al loro tasso inquinante, l'altra nell'imporre una tassa sulle utilizzazioni idriche.

Col primo sistema si realizzerebbe il principio di

"internalizzare" il costo dell'inquinamento (1), con risultato di scoraggiare l'attività inquinante e di favorire le tecnologie pulite (2).

Col secondo sistema si favorirebbe, invece una riduzione del consumo di acqua, che avrebbe ripercussioni favorevoli, non solo sulla disponibilità di tale risorsa, ma anche sulla sua qualità, in quanto, generalmente, ad un uso eccessivo di acqua si accompagna anche un suo deterioramento qualitativo.

In realtà entrambe le vie sono abbastanza compatibili fra loro e la scelta in merito ad esse potrebbe realizzarsi mediante una loro compenetrazione. Tuttavia per realizzare un metodo di prelievo razionale, con riferimento soprattutto all'entità, occorre una sufficiente conoscenza dei vari fenomeni, quali l'ordine di grandezza delle risorse finanziarie ottenibili, gli effetti di tale prelievo sull'economia generale, ecc. (3).

Si ritiene perciò utile suggerire che la legge fissi dei contributi provvisori e stabilisca nel contempo una

-
- (1) - Occorrerebbe, in altri termini, che i costi derivanti dal danno prodotto dall'inquinamento, che oggi non sono conteggiati fra i costi di produzione delle aziende e vengono perciò sopportati dalla collettività, venissero addossati con opportuni meccanismi fiscali, ai produttori che effettuano gli scarichi inquinanti.
 - (2) - Si tratta però di dosare molto opportunamente la tassazione che, imposta in misura eccessiva, potrebbe creare contraccolpi anche gravi al sistema produttivo.
 - (3) - Un meccanismo fiscale di questo genere presuppone anche una conoscenza aggiornata e completa degli attuali usi di acque pubbliche.

indagine conoscitiva da condursi entro un lasso di tempo determinato, al termine del quale, con un provvedimento apposito verrebbero fissate le norme di tassazione definitive con l'indicazione delle modalità e dell'entità del prelievo (1).

2.7. Il Censimento e il Piano di depurazione

Dalle osservazioni precedentemente effettuate emerge l'esigenza di disporre al più presto di una serie di conoscenze di base senza le quali la legge non potrebbe essere avviata a funzionare, mancando in particolare gli elementi per la costruzione dei piani di risanamento nazionale e regionali dei quali si è detto al par. 2.3.3.. Nella nuova legge dovrebbe essere previsto un censimento delle utilizzazioni idriche in atto, con le modalità, la quantità, la fonte di attingimento e l'uso di ogni risorsa idrica.

-
- (1) - Per quanto concerne le competenze in tale materia, sarebbe forse opportuno verificare la validità della seguente ipotesi di assetto: allo Stato compete di fissare delle aliquote contributive sui consumi idrici che vengono incamerate dallo Stato stesso e ridistribuite con criteri di piano, per i vari adempimenti, fra i quali gli interventi a sostegno delle iniziative locali non sufficientemente dotate di risorse finanziarie. Viene invece concesso alle Regioni, con potere di delega da parte di queste agli enti locali interessati, di imporre una tassa di depurazione delle acque, differenziata a seconda che si tratti di scarichi domestici, industriali e agricoli e a seconda del corpo idrico di recapito. Occorrerebbe poi un ulteriore differenziamento delle tariffe, all'interno della categoria degli scarichi industriali, in base al potere inquinante di ognuno di essi.

Tale censimento dovrebbe essere coordinato dal Comitato Nazionale delle acque ed eseguito dalle regioni. Fornito tempestivamente, esso costituirebbe il supporto indispensabile per la elaborazione dei precitati piani di risanamento, consentendo in particolare di conoscere le quantità di risorse idriche su cui applicare i parametri della tassazione di cui si è detto nel paragrafo precedente.

2.8. Organi tecnici e di vigilanza

Come si è visto nel paragrafo 2.4., l'attuazione delle norme per la tutela delle acque dagli inquinamenti, per rispondere ai requisiti di funzionalità, richiede un'azione coordinata a livello tecnico-amministrativo fra organi preposti alla lotta agli inquinamenti ed organi di gestione delle risorse idriche.

D'altra parte appare difficile istituzionalizzare tale coordinamento, in quanto la gestione delle acque è prevalentemente di competenza statale, mentre la lotta agli inquinamenti, per tutte le ragioni precedentemente esposte, si presterebbe ad essere gestita con decentramento regionale.

Si può risolvere tale problema stabilendo delle procedure che, sia nella stesura del disciplinare di con-

cessione dell'uso delle acque, che nell'esame delle richieste dei permessi di scarico prevedano la partecipazione, tanto dell'Ufficio del Genio Civile (1) quanto del Laboratorio provinciale di Igiene.

Si possono ipotizzare anche delle commissioni tecniche che esaminino le varie richieste di permessi di scarico. Si potrebbero allora prevedere sia commissioni provinciali, che commissioni regionali (per i progetti di grande interesse la cui approvazione sarebbe, in ogni caso di spettanza dei presidenti delle giunte regionali (2), composte da esperti delle varie discipline tecniche, economiche e giuridiche e nominate dal presidente della Giunta regionale, direttamente, oppure su proposta del presidente della provincia, per le commissioni provinciali.

Per quanto riguarda la sorveglianza, la legge dovrebbe stabilire l'obbligo, per le province, di assumere un maggior numero di guardie giurate, per effettuare i controlli necessari a garantire il rispetto delle norme sugli scarichi idrici. La legge dovrebbe anche stabilire uno stanziamento statale per mettere le province in con-

(1) - Per quanto concerne i rapporti fra concessioni di uso delle acque e concessioni di scarico delle acque usate, appare importante sottolineare la necessità che venga vincolata l'estrazione delle acque sotterranee, in tutto il territorio nazionale. Si ritiene infatti che tale provvedimento avrebbe effetti positivi anche sulla possibilità di controllo della qualità delle acque.

(2) - Vedi paragrafo 2.3.3..

dizione di assolvere tale compito.

Nel regolamento d'attuazione della legge dovrebbero essere stabilite le prescrizioni tecniche in materia di controlli.

In tale sede sarebbe opportuno tenere presenti, fra l'altro, le possibilità operative offerte dalle più moderne apparecchiature di controllo automatico dell'inquinamento.

APPENDICE

Scheda di primo approccio delle principali linee di
una normativa nazionale sulla tutela delle acque da
gli inquinamenti

Nota - Viene riportato appresso uno schema, per grandi linee, della normativa illustrata in precedenza. Tale schema ha come unico fine, quello di evidenziare la struttura essenziale della legge, e le esigenze di interventi che essa dovrebbe soddisfare.

APPENDICE

Il testo proposto è, però, incompleto, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti formali del fatto, che dovrebbero, in un eventuale successivo approccio, essere affrontati da tecnici di discipline giuridiche.

Oggetto della legge

Schema di primo approccio delle principali linee di una normativa nazionale sulla tutela delle acque dagli inquinamenti

Sono soggette alla presente legge tutte le acque del territorio nazionale, pubbliche e private, interne e costiere, sotterranee e superficiali, naturali o artificiali, derivate e incontaminate.

Nota - Viene riportato appresso uno schema, per grandi linee, della normativa illustrata in precedenza.

Disciplina degli scarichi

Tale schema ha come unico fine, quello di evidenziare la struttura essenziale della legge, e le esigenze di intervento che essa dovrebbe coprire.

Il testo proposto è perciò incompleto, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti formali del diritto, che dovrebbero, in un eventuale successivo approccio, essere affrontati da tecnici di discipline giuridiche.

Articolo 3

Col regolamento d'attuazione della legge, da emanarsi con decreto ministeriale entro tre mesi dall'approvazione della medesima, verranno fissati i limiti di accettabilità a cui dovranno conformarsi gli scarichi.

Tali limiti saranno uniformi per tutto il territorio

Oggetto della legge

Articolo 1

Sono soggette alla presente legge tutte le acque del territorio nazionale: pubbliche e private, interne e costiere, sotterranee e superficiali, naturali o artificiali derivate e incanalate.

Disciplina degli scarichi

Articolo 2

E' vietato effettuare scarichi di liquami nelle acque o sul suolo senza permesso. Fanno eccezione a tale divieto gli spandimenti di concimi liquidi e di liquami a scopo concimante che vengono regolamentati nel regolamento d'attuazione di questa legge.

Articolo 3

Col regolamento d'attuazione della legge, da emanarsi con decreto ministeriale entro tre mesi dall'approvazione della medesima, verranno fissati i limiti di accettabilità a cui dovranno conformarsi gli scarichi.

Tali limiti saranno uniformi per tutto il territorio

nazionale, differenziati secondo le seguenti categorie di acque di recapito:

acque costiere;

acque interne fluenti;

fognature;

specchi lacuali.

Nello stesso decreto saranno anche indicate le sostanze di cui è vietato lo scarico.

Il Governo si riserva di aggiornare, con successivi decreti, l'elenco di tali sostanze, in relazione all'evolgersi delle conoscenze scientifiche.

I limiti di accettabilità potranno essere aggiornati ogni 5 anni.

I comuni e gli altri enti che gestiscono gli impianti di depurazione sono tenuti a provvedere alla distruzione delle sostanze di cui è vietato lo scarico.

Articolo 4

E' vietata l'immissione di effluenti in falda.

Organizzazione territoriale

Articolo 5

Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituito il comitato nazionale delle acque. Esso è presieduto dal Presidente del Consiglio oppure da un membro del Governo da Lui designato.

Il Comitato nazionale delle acque è composto... (omissis).

Articolo 6

Il Comitato nazionale delle acque ha compiti di consulenza del Governo nelle materie riguardanti la gestione delle acque, la tutela dell'assetto idrogeologico e la lotta agli inquinamenti idrici per il settore.

Il Comitato coordina gli studi e i piani, raccogliendo le informazioni presso le Regioni, effettuando censimenti e rilevazioni periodiche. A tale scopo esso può impartire direttive agli organi tecnici locali.

Articolo 7

I comuni che, in base al piano di risanamento di cui al successivo articolo 16, sono tenuti a costruire depuratori, devono consorziarsi fra loro, se da questo deri-

va una maggior efficienza e una economia di gestione.

A tal fine le regioni hanno il potere di costituire coattivamente i consorzi, ove manchi l'iniziativa locale.

I comprensori consortili devono coincidere, per quanto possibile con le aree di programmazione territoriale sub-regionali configurate dagli schemi di programmazione regionale.

Articolo 8

I magistrati del Po e delle acque e in mancanza, gli altri organi decentrati del Ministero dei Lavori Pubblici, nelle regioni ove i suddetti magistrati non operano, assumono il controllo dell'operato delle Regioni in merito all'applicazione della presente legge.

Procedure di concessione dei permessi di scarico

Articolo 9

Gli stabilimenti che intendono attivare scarichi di acque, devono chiedere il permesso al Presidente della Giunta Regionale.

La domanda viene presentata all'ufficio provinciale

di igiene e profilassi della provincia ove ha sede lo stabilimento.

Articolo 10

La domanda deve essere corredata da un progetto dell'impianto di depurazione e viene accolta se l'autorità competente ritiene che l'impianto di depurazione rispetti i limiti di accettabilità e che lo scarico non pregiudichi l'assetto idraulico, tanto del corpo idrico da cui l'acqua viene captata, quanto quello, eventualmente diverso, in cui viene riversata.

A tal fine le condizioni di controllo delle captazioni di acque sotterranee previste dall'articolo 94 e seg. del T.U. delle acque vengono estese a tutto il territorio nazionale.

Norme finanziarie

Articolo 11

Il Presidente della Giunta regionale può delegare le competenze di cui all'articolo 9, ai presidenti delle province per gli scarichi in corsi d'acqua e laghi e ai sindaci per gli scarichi in fognature.

La delega deve riguardare situazioni di interesse strettamente locale ed è regolata da apposite norme contenute nel regolamento d'attuazione della presente legge.

Sanzioni

Articolo 12

Chiunque effettua scarichi senza permesso è punito con l'ammenda non inferiore a lire un milione o con la reclusione da 1 a 3 anni se il fatto ha causato una visibile alterazione ambientale, oppure se vi è recidività.

Chiunque effettua scarichi con contenuto inquinante eccedente i limiti di accettabilità, o contenente sostanze vietate dall'articolo 3 è punito con ammenda da 100.000 lire a 10 milioni e con la reclusione fino ad un anno, se recidivo.

Norme finanziarie

Articolo 13

I comuni e i consorzi di depurazione sono tenuti a rivalersi sugli utenti, per le spese di gestione dei depuratori e per lo smaltimento delle sostanze di cui è vietato lo scarico.

L'entità dei contributi viene fissata dalle Regioni, per i singoli comprensori, su proposta del Consorzio di depurazione o del Comune gestore del depuratore.

L'esazione avviene a cura del comune o dell'ente gestore dell'impianto di depurazione.

Articolo 14

Il Governo, sulla base delle risultanze del censimento di cui al successivo articolo 15, stabilirà una tassa sui consumi di acque pubbliche, destinata a coprire e a contribuire alle spese di costruzione degli impianti di depurazione comprensoriali e comunali, secondo le direttive del piano di risanamento di cui all'articolo seguente.

Il censimento delle risorse idriche e il piano di risanamento

Articolo 15

Il Governo entro diciotto mesi dall'entrata in vigore di questa legge completerà un censimento delle utilizzazioni idriche in atto.

Il Comitato Nazionale delle acque curerà la raccolta e il coordinamento dell'informazione.

Le regioni, d'intesa con gli uffici del Genio civile, cureranno la raccolta dei dati, secondo le direttive generali che il Governo emanerà su proposta del Comitato

Nazionale delle Acque, entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge.

Articolo 16

Entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il Governo presenterà un primo Piano quinquennale nazionale di risanamento delle acque.

A tal fine le regioni, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, sono tenute a presentare al Comitato Nazionale delle Acque, i loro rispettivi piani di risanamento che dovranno contenere la definizione geografica dei comprensori di risanamento, la spesa prevista per la costruzione degli impianti e l'indicazione di una scala di priorità, in termini di necessità e d'urgenza d'intervento, fra le varie situazioni ambientali.

Articolo 17

Il Governo è autorizzato a stanziare la somma di..... lire per riattivare il catasto delle utenze idriche presso le Intendenze provinciali di finanza, secondo l'articolo 5 del T.U. delle acque.

Organi tecnici e di controllo

Articolo 18

Il Presidente della Giunta regionale nomina una commissione regionale delle acque composta da esperti delle diverse discipline, tecniche, economiche e giuridiche che ha lo scopo di esprimere il proprio parere sui vari progetti di depuratori comunali e consortili e sulle domande di scarico che presentano implicazioni ecologiche di notevole rilievo.

Articolo 19

Il Presidente della Provincia nomina una commissione di esperti, di cui fanno parte, fra l'altro i rappresentanti del Laboratorio provinciale di igiene e dell'Ufficio del Genio Civile, che ha il compito di esaminare le domande di scarico di interesse locale.

Articolo 20

Per le analisi e i controlli relativi all'esecuzione di questa legge ci si avvale normalmente dei laboratori provinciali di igiene.

A tal fine il Governo è autorizzato a stanziare la somma di lire per consentire alle Province di ampliare adeguatamente l'organico di tali laboratori.

Articolo 21

Il Comitato nazionale delle acque e le Regioni sono autorizzati a stipulare convenzioni con le Università e con altri istituti di ricerca anche stranieri per la preparazione degli studi occorrenti alla realizzazione dei piani e dei progetti necessari all'applicazione di questa legge e per l'approfondimento delle conoscenze generali sui problemi connessi alla qualità delle acque e alle tecnologie di risanamento.

